DOCUMENT: 830-168/004

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS OF HOUSING

Summary Report of the Federal-Provincial Market Housing Sub-Committee

Calgary, Alberta
July 4, 1985

SUMMARY REPORT OF THE FEDERAL/PROVINCIAL MARKET HOUSING SUB-COMMITTEE

June 14, 1985

TABLE OF CONTENTS

1. Summary Report of the Federal/Provincial Market Housing Sub-committee

2. Overview of Market Housing Topics

INTRODUCTION

At the Housing Officials Working Group meeting in Edmonton on January 10, 1985, British Columbia was asked to chair a sub-committee to review market housing issues. The following report contains the results of the sub-committee deliberations and has been endorsed by the Housing Officials Working Group. The chairman of the Market Housing Sub-Committee, Mr. W.A.J. Armitage, would like to thank all members of the sub-committee for their contributions to the report and is also grateful for the useful suggestions concerning the report made by other members of the Housing Officials Working Group.

PURPOSES OF THE REPORT

The report has two major objectives. It, first of all, sets out suggested principles to guide relations between governments and the private development sector. The purpose of these principles is to provide an indication of government commitment to stable, long-term policies, which in turn should assist in the creation of a more stable investment environment for the housing sector. The report also addresses a series of specific issues affecting the operation of the housing market. Here the intent is to establish government positions on these issues which should aid the private sector in planning its activities.

The report is divided into two parts - the first presents a summary of consensus positions on market housing principles and issues and includes specific recommendations for consideration by the Housing Ministers. The second part is an overview of market housing issues and topics which provides the rationale for the positions taken in the summary report.

PRINCIPLES

With respect to market housing, governments should allow the private sector to operate as effectively as possible by reducing uncertainty and contributing towards a stable, predictable investment climate. In particular, governments should ensure:

1. that they recognize that the private sector is the primary supplier of housing and that public programs should complement and facilitate the operation of the private sector.

2. that housing policies are consistent with requirements for fiscal responsibility.

3. that the private sector is given assurance that the ground rules created by government concerning housing will ensure a stable building environment.

4. that consultation between the senior levels of government and the housing industry, and other groups as appropriate, precede major changes in policy.

5. that regulations respecting housing are limited to those essential to the protection of the public interest.

6. that housing investment be equitably taxed so that it can compete successfully for capital, as far as its fiscal treatment is concerned.

7. that continuing housing research into markets and technologies be carried out and shared with the housing industry to assist in its effective operation.

MARKET STIMULATION EXPENDITURE PROGRAMS

While is is recognized that government spending on market housing is an effective job creation tool, current over capacity of the industry and long term declining demand for housing argues for extremely prudent use of this approach by government.

There is general recognition that short term government programs can have detrimental effects in the market place. They change the ground rules under which the housing industry operates, thereby creating uncertainty and generally unsettling the industry.

The CHBA national association has taken the position that market stimulation expenditure programs are not in its long term best interest. Governments should always take into account the industry position on measures to provide for market stability. However, governments can assist the private sector by helping to identify and expand market opportunities, and by increasing affordability as required. It is recognized, however, that selective intervention by governments may be required to respond to special circumstances and needs in specific markets.

RENTAL HOUSING AND TAXATION

Governments should have the goal of assisting in the creation of a rental market which responds to supply and demand considerations rather than the expectation of government stimulus programs.

Rental housing should not be accorded special tax status as under the M.U.R.B. provision. It should however, be taxed equitably and neutrally so that it can compete for capital with other forms of investment. This would mean allowing deductability of the C.C.A. against other income and possibly extending the deferral of C.C.A. recapture as long as proceeds of sales were re-invested in rental housing. It would not however, mean "soft-costs" deductability; such costs would be capitalized in the C.C.A. pools.

Given that these changes are tax policy issues, they should be discussed with the industry taking into account their cost, their impact on the existing stock and the housing costs and the global allocation directed to housing in each province. If acceptable, housing ministers should examine these matters with their colleagues in finance.

Implementing these regulations would help to reduce some of the instability in the rental sector which has resulted from changing tax regulations and a series of short term stimulus programs. Rental housing needs to attract capital on its merits as a long term investment. The alternative to a more favourable investment climate for long term rental investment is pressure on government

for short term stimulus programs which are expensive and would lengthen the adjustment period of the rental market to declining demand.

There are a series of regulatory issues which are affecting the operation of the rental market. These include municipal approval procedures and design standards, rent review and landlord-tenant regulations. Government should continue to examine these issues with a view towards contributing to market effectiveness and efficiency as ways to reduce the cost of rental production over the long term.

FEDERAL MORTGAGE INSURANCE ROLE

Governments endorse the continuation of the federal role in the mortgage insurance field, to ensure that people in all parts of the country have access to mortgage financing under similar terms and conditions.

The premium structure for current and new mortgage insurance should be based on an actuarial assessment of risk and permit full cost recovery for new business. CMHC's operation of its insurance functions on this basis would enable the private sector to compete for mortgage insurance business and government encourages this type of competition.

Governments recognize that new one-industry towns, or other high risk areas, can experience a high rate of claims on mortgage insurance. If premiums are to be kept at acceptable levels, then guarantees will be required from the industries involved or sponsoring government agencies.

IMPROVED MORTGAGE INSTRUMENTS/MORTGAGE RATE PROTECTION PLAN

Governments assign a high priority to the re-introduction and rapid passage of previously proposed changes to the Interest Act (Bill C-36).

The Bill would provide for complete disclosure of mortgage terms and conditions and would provide a predictable prepayment penalty for homeowners.

The Bill would also permit the introduction of much longer mortgage terms, e.g., ten years, and is essential to the introduction of mortgage backed securities which could be used to finance longer term mortgages.

Index-linked mortgages could also be introduced under the Bill and the status of variable rate mortgages would be clarified.

Passage of the Bill would create significant opportunities for the private sector to judge the merits of these new instruments and introduce them as warranted.

The Mortgage Rate Protection Plan is another means of increasing the security of borrowers by extending the length of time during which mortgage payments are predictable, thereby, improving market stability. The program should be reviewed with the private sector and Provinces to ensure that it can achieve maximum penetration in the market it serves. As well, the Plan should be reviewed with those Provinces where mortgage interest subsidy programs currently exist in order to determine the viability of a Federal/Provincial program.

There would also be reason to examine the possibility of extending the protection plans against abrupt changes in mortgage interest rates to cooperatives, non-profit organizations and rental housing.

RENOVATION

Renovation activity has become an increasingly important aspect of the residential construction industry in recent years. Its share of all residential construction expenditure has risen from an average of less than 30% in the first half of the 1970's to over 40% in the early 1980's. In actual dollar terms, expenditure on residential renovation activity in Canada is estimated by Statistics Canada to be $7.3 billion in 1984.

Given this accelerated growth and continuing opportunities for the home renovation industry, governments should encourage the private sector to strengthen its industry associations, to improve its business capacity and structure and to implement industry self-regulation in the field of home renovation.

Governments recognize their role in facilitating the growth and development of a strong self-regulated home renovation industry by encouraging professional development, consumer and industry education and data collection and dissemination to the industry.

Governments also recognize their role in encouraging flexibility in the range of financial instruments made available through the private sector for renovation work.

MANUFACTURED HOUSING

Manufactured homes in Canada have made a valuable contribution to Canada's housing stock and are usually less costly than stick built contruction. However, the industry has experienced difficulties in broadening its client base, in securing financial terms comparable to conventional housing, and in gaining acceptance of mobile home park developments at the municipal level.

Governments should assist the industry by reviewing the possibilities for improving financial terms and mortgage coverage for mobile homes. Two possibilities for review are chattel mortgage insurance (currently available only in Alberta) and mobile home park insurance (currently unavailable in Canada). Other areas where governments could make a contribution to the industry include development of a statistical base and the review of existing municipal by-laws governing mobile home developments.

Governments should also assist the industry in developing export markets. A careful review of international market opportunities should be conducted with a view towards capitalizing on the industry's technology and expertise and Canada's raw materials.

APPROVAL PROCESS

The approval process is complex, time consuming and therefore contributes significantly to the cost of developing housing. Moreover, in some cases, design and/or zoning regulations reduce the ability of the

industry to produce cost-effective and innovative products. The increased costs resulting from the approval process and regulations tend to depress housing construction when demand is weak and are passed on to the consumer in stronger markets. Municipal Governments should be encouraged to review their approval processes and zoning and design regulations with a view towards reducing the costs to the development industry and the consumer that result from those processes and regulations.

The desire on the part of municipal governments to protect local standards is understandable. However, in general, approval processes and regulations governing the housing industry should be reduced to those essential to protect vital public interests such as health and safety.

RECOMMENDATIONS FOR CONSIDERATION BY THE HOUSING MINISTERS

It is recommended that the Housing Ministers endorse this report and more particularly, the following proposals:

1. That Governments should commit to stable, long term policies in areas affecting the development industry and should minimize market stimulation expenditure programs.

2. That the Housing Ministers propose to their Finance colleagues, a complete review of rental investment taxation with the goal of increasing the neutrality and equitability of that form of taxation.

3. That the Federal Government be encouraged to assign a high priority to the re-introduction and rapid passage of previously proposed changes to the Interest Act (Bill C-36).

4. That the Federal Government continue its mortgage insurance role and ensure that full cost recovery occurs on new mortgage insurance business.

5. That the Mortgage Rate Protection Plan should be reviewed with the private sector and Provinces to ensure it is appropriate to the market it serves and has long term viability.

6. That Governments encourage the home renovation industry to implement self-regulation and improve its business capacity and that Governments assist in this regard through consumer and industry education and research.

7. That Governments should assist the manufactured housing industry by reviewing export opportunities and the possibilities for improving financial terms and mortgage coverage for mobile homes.

8. That municipal governments be encouraged to review their approval processes and regulations with a view towards reducing resultant costs to the development industry and the consumer while still ensuring that vital public interests such as health and safety are protected.

OVERVIEW OF MARKET HOUSING TOPICS

INTRODUCTION

Government involvement in market housing has emerged as an important issue during the past several years. In particular, forecasts of a reduced level of housing demand in the future, an ample supply of mortgage funds, and very limited government resources, combined with substantial improvements in the quality of the existing housing stock, call into question the need for significant government intervention in the market housing sector.

Much of the debate recently has centered on the need for more stable fiscal and monetary policies and reduced government regulations which would help to create a favourable long term investment climate for market housing. Less, rather than more government intervention has been supported by the housing industry; governments are increasingly seen as facilitators which help the private housing market to operate effectively, rather than active participants.

This paper will explore the main issues concerning government involvement in market housing and propose positions on those issues which would form the basis for government relations with the housing development industry in the future.

PRINCIPLES

A successful working relationship between governments and the development industry requires a mutually agreed upon set of principles to guide ongoing relations between the parties. These principles should set the tone for a co-operative relationship and establish the general roles expected of each party.

With respect to market housing, the main role of government should be to contribute to the creation of a stable economic climate which encourages long term investment in housing. The main job of the development industry is to produce enough housing, efficiently, to meet the great majority of the nation's requirements.

Fundamental to both parties fulfilling their roles is a government commitment to stable policies and this includes a commitment to fiscal responsibility in any expenditures related to market housing. Stability encourages investment because the private sector can make an assessment of risk without having to be concerned about sudden shifts in policies and regulations changing the nature of that risk retroactively.

In the event that conditions do change significantly, consultation with industry should precede fundamental alterations to government housing policy. This process would allow each party to understand and discuss the position of the other before any changes are made. A co-operative, consultative relationship of this type would help both parties to fulfill their roles and would also contribute to a more efficient housing market.

Within this consultative co-operative framework, governments need to ensure that the public interest is protected through appropriate regulations. These regulations, however, should not go beyond protecting the public interest; over regulation adds to housing production costs and reduces the efficiency of the housing market. The balance between protecting the public interest and costly over regulation should be struck in consultation with the development industry.

A key part of the regulatory environment is tax policy. Taxation which encourages long term investment in housing and is equitable will allow the industry to attract sufficient capital. If such tax regulations are not in place, adequate investment in housing will not occur and there will be pressure on governments to supply short term incentives. Both industry and governments share an interest in escaping this cycle of shortages followed by government stimulus and accelerated production.

As well as a favourable investment climate, governments should also assist the housing industry through research and market analysis. The size of government and its resources creates some economies of scale in this area which permit identification of market opportunities through research which individual companies in the private sector may be unable to undertake. Access to good research will improve private sector planning and contribute to improved construction techniques; this will in turn lead to improved efficiency in the housing sector.

With respect to market housing, therefore, governments should adopt principles which allow the private sector to operate as effectively as possible. Particular attention should be paid to reducing uncertainty by adopting long term policies and to the creation of a stable investment climate.

MARKET STIMULATION EXPENDITURE PROGRAMS

Residential construction activity has a significant multiplier effect and responds quickly to investment. Consequently, governments have used the housing sector to provide counter-cyclical stimulation through short term programs to encourage home purchase or rental construction.

These programs have promoted activity and created jobs. However, for the most part, the net impact over the long term has been minimal. Consumption and production increased during the periods when program benefits were available but declined after the program ceased. CHOSP is a good example of this effect; housing starts nearly tripled in the 10 months following the introduction of CHOSP in June 1982 but dropped precipitously after its termination in May 1983. Economic conditions have also contributed to this decline but CHOSP doubtless influenced many purchasers to buy earlier than they would have otherwise, thereby contributing to the significant reduction in sales and starts which followed CHOSP cancellation. A similar situation occurred with the MURB provision which was subject to annual renewal. Whenever renewal seemed unlikely, starts would increase and then fall off when renewal did occur.

Given the forecast reduction in demand for housing which will persist during the remainder of the 1980's, the potential economic stimulation to be gained from housing programs is much more limited than it was during the 1970's and early 1980's. Moreover, the net increase in activity resulting from stimulation programs appears to be small; it is more a question of accentuating the peaks and valleys of the construction cycle than adding to total activity during the cycle.

The effects of market stimulation expenditures programs have not gone unnoticed by the housing industry.

As John Sandusky, past President of Canadian Home Builders' Association, put it:

> ".... more often than not, government intervention has worked against the industry, the economy, and the public. Home building is too easily used as a lever to stimulate the economy. While stimulation programs may have a beneficial short-term impact, they are often poorly thought-out in terms of their long-term implications. Often there are severe problems for the industry when they are terminated.
>
> If we want to be part of the re-thinking, and encourage government to work with the industry in the development of long-term national housing policies and programs, then we must make it absolutely clear that we are not prepared to

> accept, un-critically, such programs as MURB's and CRSP subsidies. Apart from the fact that such stimulatory programs inevitably work against the industry's long-term interests, they also contribute to the undermining of our national economy."[1]

This position deserves to be respected by government. Governments should avoid introducing market stimulus expenditure programs which distort the private market.

RENTAL HOUSING AND TAXATION

The taxation of rental housing has re-emerged as an issue with the termination of CRSP and a recognition by governments of the problems associated with further rental stimulus programs. Since 1972, when the tax treatment of rental investment was fundamentally changed, the rental sector has been subject to a destabilizing series of "on-again/off-again" programs and regulations, i.e., MURB, ARP, CRSP and numerous provincial programs. As a result, the market changed structurally in that it became dominated by decisions based on capitalizing available benefits or expectations of further benefits, rather than the fundamentals of rental housing as a long term investment. The situation was further complicated by developer perceptions of rent controls, landlord and tenant regulations, and municipal approval procedures and design standards.

All these factors contributed to the current perception that rental housing is not an attractive investment. This perception can be altered somewhat by making the tax treatment of rental housing more neutral and equitable. A report undertaken by Thorne Riddell deals with this issue and concludes ".....that the restriction on the claim of capital cost allowance to the amount of net rental income should be eliminated" as ".....with the single exception of the restricted farm loss, losses from one particular business or investment activity are available as deductions from incomes of all other business activities." A further recommendation is that deferral of recapture of capital gains on a rental property sale should be allowed as long as proceeds are used to purchase a new building in the same depreciation class. This change is recommended because:

> "....singling out rental buildings costing in excess of $50,000 for a tax treatment different than that accorded other buildings or other depreciables appears to be an inappropriate economic bias against such rental buildings and should result in a misallocation of resources away from rental buildings."

---

1 J.B. Sandusky, Change and Opportunity: A New Future for the Home Building Industry, November, 1984.

Implementing these changes would help to re-establish rental housing as a good long term investment. However, leverage remains the most important contribution to yield in rental investments. A more favourable leverage situation could result from lower interest rates (or the availability of a real rate mortgage) which would allow higher loan to value ratios initially as well as from improved economic conditions which might produce more rapid rates of capital appreciation.

Investor expectations regarding future economic trends play a major role in decisions on long term investments such as real estate. Government commitment to long term policies respecting real estate investment and economic stability generally, would improve those expectations.

FEDERAL MORTGAGE INSURANCE ROLE

The availability of CMHC mortgage insurance has assisted many purchasers and rental developers to obtain high ratio mortgages. This has been particularly important in parts of the country where the private sector does not offer mortgage insurance. However, the Mortgage Insurance Fund faces a large actuarial deficit (perhaps $700+ million) and mortgage insurance needs to be put on a sound business basis.

Recent increases in the CMHC premium structure are intended to allow a full cost recovery basis on new business. It is hoped that these changes will remove the need for subsidies from general revenue and will also increase the possibilities for private sector competition.

One industry new towns remain a difficult issue for mortgage insurance. While it is important that citizens in all parts of the country have access to mortgage insurance under similar terms and conditions, the premium pool must be adequate to cover anticipated risks. In the case of resource towns, covering the anticipated risk would mean either charging individuals very high premiums, (i.e., commensurate with the increased risks associated with one industry new towns), adjusting the national premium structure to accommodate that risk or incorporating the cost of the excess risk in new town development costs. In the latter case, the excess risk premium would be paid by the company and/or government(s) involved in the development so that residents would pay the same premiums as in other parts of the country.

Access to mortgage insurance at reasonable rates is essential to the orderly operation of the housing market. However, the Mortgage Insurance Fund must be operated on a full cost recovery basis so that the private sector can compete fairly

for mortgage insurance business. Continued availability of CMHC mortgage insurance in remote areas is necessary but the excess cost associated with the risk of that insurance needs to be accommodated within the overall premium structure or incorporated within the development costs of individual towns.

Manitoba has suggested that one possible approach to undertaking new mortgage insurance while also offering insurance in high risk situations at reasonable rates, is to split the business into two pools. One pool would include normal risk insurance which would generate a profit. This profit would be used to cover excess losses incurred in higher risk coverage in the other pool.

MORTGAGE INSTRUMENTS

Significant improvements have been made in mortgage lending over the past ten years. There are now a wide variety of mortgage instruments and an ample supply of funds for most purposes. However, there is room for further variety to assist the private sector to deal more effectively with a range of economic and housing market conditions. Consumer protection also needs to be extended.

In particular, re-introduction and rapid passage of the changes to the Interest Act proposed in Bill C-36 would provide significant opportunities to broaden the mortgage market. The first proposed changes would clarify the legal status of variable rate mortgages (VRM's) which are already being offered and presumably broaden their availability. Index linked mortgages could also be made available as the changes would distinguish between real and inflationary portions of the interest rate.

Another instrument which would be permitted by the proposed changes is a mortgage with a longer than five year term. To provide funds for these longer term mortgages, it would be possible to offer securities with longer terms, say ten years which could be sold to investors. Developing this market in a fashion similar to the secondary mortgage market in the United States would be possible once the Interest Act changes were passed.

In all the above cases, the private sector should make a judgement on the instruments and introduce them as warranted.

The proposed changes would provide further protection to the consumer. Full disclosure of mortgage terms and conditions would be mandatory and a predictable, fair repayment penalty

would be established. Those changes help the consumer but they also help the lender by establishing common rules that will guide all mortgage lending activities.

RENOVATION

With declining opportunities for traditional home building activities, other markets are being developed by the construction industry. Renovation is an example in this regard. The proportion of total national construction expenditures comprised by renovation activities (repairs, alterations and improvements and conversion) has risen from 30% in the first half of the 1970's to over 40% in 1980-1984. A number of factors have contributed to this including a decline in new residential activity brought on by economic conditions, the cost-effectiveness of renovations as compared to trading-up and the aging of the housing stock.

While renovation is increasing in importance, the market and industry has not yet reached maturity. There is a need for the industry through the strengthening of associations, specific training and self-regulation to improve the standard of renovation work. As for government involvement, there is a need to research the market potential for renovation and, perhaps, to assist in the development of renovation technology. There is also a regulatory role. Flexible standards are required which protect public safety but which will also allow for efficient renovation activity.

Direct subsidy of renovation activity on an untargeted basis by governments does not seem to be warranted. The use of renovation subsidies to deal with some social housing problems may be desirable and governments may need to take some initiatives, such as re-insurance, to ensure that sufficient funds are available at reasonable terms for renovation activity.

MANUFACTURED HOUSING

Manufactured housing requires further development in Canada if it is to become as significant an activity as it is in other jurisdictions. For example in the United States, in 1984, manufactured homes comprised almost 50% of total starts; in Japan, the figure was 15%, whereas in Canada, it has been only 3% in recent years. In addition, the range of product produced in other jurisdictions is much broader than in Canada. Attractive manufactured housing sub-divisions and mobile home parks are quite common in the United States but remain relatively rare in Canada.

It is clear that the industry in Canada produces a high quality product that has cost advantages over conventional construction. However, the industry also has significant problems including the negative image of mobile homes in many parts of the country, restrictive municipal zoning and legislation resulting from that image and unfavourable financing and mortgage insurance terms compared to conventional housing and limited marketing techniques.

Given that manufactured housing has the potential to provide an affordable ownership option for moderate income people, further development of the industry is desirable. Governments could assist in this regard by reviewing the possibilities for improved financing and insurance coverage. In this regard, two issues that could be examined are chattel mortgage insurance (currently available only in Alberta) and mobile home park insurance (currently unavailable in Canada). Governments could also assist in the development of a data base for manufactured homes. Such information is currently only available in British Columbia which established a Mobile Home Registry in 1978.

A review of legislation restricting mobile home parks could also be conducted. However, overcoming the negative image of mobile home parks is really the key to removing such legislation. In this regard, the industry could further its case considerably by increasing its efforts to inform local councils of the attractive mobile home developments that exist in Canada and the United States.

There are also possibilities in the export market for the manufactured homes industry. The advantages the industry has are a well developed technological base, ample raw materials and a skilled labour force. A careful review of existing overseas requirements is necessary to determine how these advantages can be turned into export orders.

LOCAL GOVERNMENT REGULATORY AND APPROVAL PROCESSES

Over the past two decades local governments have responded to the challanges of rapid urban growth by setting up very complex regulatory and approval processes. The stated objectives of these processes are usually related to health and safety and the protection of local standards. Side effects include, however, limiting the adoption of innovative designs and new technology.

Prolonged approval processes increase the costs of development which tends to depress housing production when demand is weak and are passed on to the consumer in stronger markets. Complex design standards add significant costs for the sake of marginal esthetic improvements.

Local government powers of zoning have often been used to perpetuate inefficient historical land use patterns such as large single family lots when family sizes are declining. Zoning continues to be used to constrain urban densities and therefore encourage further expensive suburban sprawl.

Building codes, fire safety regulations and servicing standards often reflect old technology and do not make sufficient allowance for new innovations or lower cost approaches. Municipal governments should be encouraged to review their approval processes and regulations with a view towards decreasing costs to the development industry and consumers which result from those processes and regulations.

CONCLUSION

Governments need to act more as facilitators with respect to market housing activities, than participants. Conditions and available resources argue against large scale intervention. The private sector needs a commitment from governments to policy stability so that investment decisions can be taken with some confidence that the rules will not change suddenly and without prior consultation. Regulations affecting housing construction, renovation or housing investment should be equitable to the industry while still protecting the public interest. It should be recognized that both governments and the industry can fulfill their respective roles in a complementary fashion; both parties want an efficient and effective housing sector. A co-operative attitude and an understanding of each others problems can contribute to the achievement of that goal.

DOCUMENT : 830-168/004

Traduction du Secrétariat

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES MINISTRES DE L'HABITATION

Rapport sommaire du Sous-comité fédéral-provincial du logement du marché

Calgary (Alberta)
Le 4 juillet 1985

RAPPORT SOMMAIRE DU SOUS-COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL DU LOGEMENT DU MARCHÉ

Le 14 juin 1985

TABLE DES MATIÈRES

1. Rapport sommaire du Sous-comité fédéral-provincial du logement du marché

2. Aperçu général des questions relatives au logement du marché

INTRODUCTION

À la réunion du Groupe de travail de fonctionnaires responsables de l'habitation qui s'est tenue à Edmonton le 10 janvier 1985, on a demandé à la Colombie-Britannique de présider un sous-comité chargé d'examiner les questions relatives au logement du marché. Le rapport suivant est le résultat des délibérations du sous-comité et a été appuyé par le Groupe de travail de fonctionnaires responsables de l'habitation. Le président du Sous-comité du logement du marché, M. W.A.J. Armitage, souhaite remercier tous les membres du sous-comité de leur contribution au rapport ainsi que les autres membres du Groupe de travail de fonctionnaires responsables de l'habitation des propositions utiles qu'ils ont faites concernant le rapport.

BUTS DU RAPPORT

Le rapport a deux grands objectifs. On y énonce d'abord des propositions concernant les principes devant guider les rapports entre les gouvernements et le secteur privé de la construction résidentielle. Ces principes visent à indiquer, de la part des gouvernements, un engagement à adopter des politiques stables et à long terme, ce qui, en retour, devrait aider à la création d'un marché d'investissements plus stable pour le secteur de l'habitation. En outre, on se penche, dans le rapport, sur une série de questions précises touchant le fonctionnement du marché de l'habitation, et ce, de façon à établir les positions des gouvernements sur les questions qui devraient aider le secteur privé à planifier ses activités.

Le rapport est divisé en deux parties : la première résume les positions unanimes sur les principes et les questions relatives au logement du marché et comporte des recommandations particulières à l'intention des ministres de l'Habitation. La seconde partie donne un aperçu général des questions et des sujets relatifs au logement du marché sur lesquels sont fondés les positions adoptées dans le rapport sommaire.

PRINCIPES

En ce qui concerne le logement du marché, les gouvernements devraient permettre au secteur privé de fonctionner aussi efficacement que possible en réduisant les incertitudes et en contribuant à l'établissement d'un climat d'investissement stable et prévisible. Plus particulièrement, les gouvernements devraient faire en sorte :

1. que l'on reconnaîsse que le secteur privé est le premier fournisseur d'habitations et que les programmes publics devraient compléter et faciliter l'exploitation du secteur privé;

2. que les politiques de l'habitation soient conformes aux exigences de la responsabilité financière;

3. que l'on donne au secteur privé l'assurance que les règles fondamentales adoptées par les gouvernements concernant l'habitation garantiront un milieu stable pour la construction;

4. que les niveaux supérieurs des gouvernements consultent ceux de l'industrie de l'habitation, et d'autres groupes au besoin, avant d'apporter des changements importants aux politiques;

5. que les règlements concernant l'habitation soient limités à ceux qui sont essentiels à la protection de l'intérêt public;

6. que l'impôt sur l'investissement dans le secteur de l'habitation soit équitable afin que le traitement fiscal de ce secteur lui permette d'être concurrentiel dans le marché des capitaux;

7. que la recherche dans le secteur de l'habitation concernant les marchés et les nouvelles techniques se poursuive et que les résultats soient partagés avec l'industrie de l'habitation afin de l'aider à mieux rentabiliser son exploitation.

LES PROGRAMMES DE DÉPENSES POUR LA STIMULATION DU MARCHÉ

On reconnaît que les dépenses gouvernementales dans le secteur du logement du marché constituent un instrument efficace de création d'emplois, mais la surcapacité de l'industrie et la baisse à long

terme de la demande de logements militent en faveur d'une utilisation extrêmement prudente de ce genre de démarche gouvernementale.

Il est généralement admis que les programmes gouvernementaux à court terme peuvent avoir des effets nuisibles sur le marché. En effet, ils changent les règles fondamentales qui régissent le fonctionnement de l'industrie de l'habitation, ce qui crée de l'incertitude et débalance l'industrie.

Selon l'Association canadienne des constructeurs d'habitation (ACCH), les programmes de dépenses pour la stimulation du marché ne sont pas dans son meilleur intérêt à long terme. Les gouvernements devraient toujours tenir compte de la position de l'industrie lorsqu'ils adoptent des mesures visant à assurer la stabilité du marché. Toutefois, les gouvernements peuvent aider le secteur privé en contribuant à déterminer et à étendre les possibilités du marché et en augmentant la capacité financière au besoin. On reconnaît cependant qu'une intervention sélective des gouvernements peut s'avérer nécessaire pour répondre à des situations et à des besoins particuliers dans des marchés spéciaux.

LE LOGEMENT LOCATIF ET L'IMPÔT

Les gouvernements devraient avoir pour objectif d'aider à la création d'un marché locatif qui tient compte des considérations relatives à l'offre et à la demande plutôt que des attentes des programmes d'incitation gouvernementaux.

Le logement locatif ne devrait pas faire l'objet de dispositions fiscales spéciales comme celles qui touchent les immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM). Il devrait toutefois être taxé de façon équitable et neutre afin de pouvoir être concurrentiel avec d'autres formes d'investissement. Il faudrait donc permettre d'appliquer la déduction pour amortissement à d'autres revenus, et peut-être, de reporter la récupération de la déduction aussi longtemps que le produit des ventes est réinvesti dans des logements locatifs, ce qui ne signifierait pas, cependant, que l'on pourrait déduire les "coûts accessoires", qui seraient capitalisés dans les fonds communs des déductions pour amortissement.

Comme ces modifications relèvent de la politique fiscale, il importe d'en discuter avec l'industrie en prenant en considération leur coût, leurs répercussions sur le parc existant et sur le coût des habitations, ainsi que les crédits globaux affectés à ce secteur dans chaque province. Si elles sont jugées acceptables, les ministres de l'habitation devraient examiner ces questions avec leurs collègues des finances.

La mise en oeuvre de ces règlements aiderait à réduire en partie l'instabilité du secteur locatif qui a été causée par de nombreux changements dans la réglementation fiscale et par une série de programmes de stimulation à court terme. Le logement locatif doit attirer du capital selon son propre mérite en tant qu'investissement à long terme. La solution de rechange à l'établissement d'un climat d'investissements plus favorable pour les investissements à long terme dans le secteur locatif consiste à demander aux gouvernements d'adopter des programmes de stimulation à court terme, ce qui est onéreux et étend, pour le marché locatif, la période de rajustement à la baisse de la demande.

De nombreuses questions d'ordre réglementaire touchent l'exploitation du marché locatif dont, entre autres, les procédures d'approbation et les normes des municipalités relatives à la conception, le contrôle des loyers et les règlements relatifs aux propriétaires et aux locataires. Pour contribuer à l'efficacité du marché, les gouvernements devraient continuer à se pencher sur ces questions de façon à réduire le coût à long terme de la construction de logements locatifs.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN MATIÈRE D'ASSURANCE HYPOTHÈQUE

Les gouvernements sont d'accord que le fédéral continue à jouer un rôle dans le domaine de l'assurance hypothèque afin que, partout dans le pays, on puisse avoir accès à des prêts hypothécaires régis par les mêmes conditions.

La structure des primes de l'assurance hypothèque pour les prêts en cours et pour les nouveaux prêts devrait être fondée sur une évaluation actuarielle du risque et permettre un recouvrement total des frais pour les nouvelles assurances souscrites. Si la SCHL exerçait ses fonctions en matière d'assurance selon ce principe, le secteur privé pourrait entrer dans le marché de l'assurance hypothèque, genre de concurrence que les gouvernements encouragent.

Les gouvernements reconnaissent que les municipalités à industrie unique ou les autres régions où les risques sont élevés peuvent avoir un plus haut taux de réclamations dans le secteur de l'assurance hypothèque. Pour garder les primes à un niveau acceptable, les industries ou les organismes gouvernementaux qui entrent en jeu devront fournir des garanties.

DES INSTRUMENTS HYPOTHÉCAIRES AMÉLIORÉS - LE PROGRAMME DE PROTECTION DES TAUX HYPOTHÉCAIRES

Les gouvernements estiment qu'il est prioritaire que les modifications proposées antérieurement à la Loi sur l'intérêt (Projet de loi C-36) soient présentées de nouveau et adoptées rapidement.

Ces nouvelles dispositions prévoient la divulgation de toutes les conditions des prêts hypothécaires ainsi qu'une surcharge prévisible pour les propriétaires pour remboursement anticipé.

Elles permettraient également d'accorder des prêts hypothécaires de plus longue durée, par exemple dix ans, et elles sont essentielles à l'introduction des titres hypothécaires qui pourraient être utilisés pour financer des prêts hypothécaires à long terme.

Elles permettraient également l'instauration d'hypothèques à principal indexé et préciseraient la question des prêts hypothécaires à taux variables.

L'adoption du projet de loi fournirait au secteur privé de nombreuses possibilités de juger du mérite de ces nouveaux instruments et de les mettre en vigueur au besoin.

Le Programme de protection des taux hypothécaires est une autre façon d'accroître la sécurité des emprunteurs en prolongeant la période pendant laquelle les versements hypothécaires sont prévisibles, ce qui améliore la stabilité du marché. Le secteur privé et les provinces devraient examiner le programme afin de veiller à ce qu'il soit utilisé à sa pleine capacité. En outre, il devrait être étudié par les provinces qui ont déjà des programmes de subventions pour les taux d'intérêt afin de déterminer si un programme fédéral-provincial serait viable.

Il y aurait également lieu d'examiner la possibilité d'étendre aux coopératives, aux organismes sans but lucratif et aux logements locatifs les programmes de protection contre les changements soudains des taux d'intérêt hypothécaire.

LA RÉNOVATION

Au cours des dernières années, la rénovation est devenue un aspect de plus en plus important de l'industrie de la construction résidentielle. Sa proportion de toute la construction

résidentielle a augmenté d'une moyenne de moins de 30 p. 100 dans la première moitié des années 70 à plus de 40 p. 100 au début des années 80. En dollars courants, Statistique Canada estime que les dépenses en rénovation résidentielle au Canada se sont élevées à 7,3 milliards de dollars en 1984.

Compte tenu de cette croissance accélérée et des possibilités qui continuent à s'offrir pour l'industrie de la rénovation résidentielle, les gouvernements devraient encourager le secteur privé à raffermir ses associations, à améliorer sa capacité d'affaires et sa structure et à adopter ses propres règlements dans le domaine de la rénovation résidentielle.

Les gouvernements reconnaissent qu'ils ont un rôle à jouer pour faciliter la croissance d'une industrie de la rénovation résidentielle forte et ayant ses propres règlements, en encourageant le perfectionnement des professionnels, l'éducation des consommateurs et de l'industrie ainsi que la collecte de données et sa diffusion à l'industrie.

Les gouvernements reconnaissent également leur rôle pour ce qui est d'encourager la flexibilité dans toute la gamme des instruments financiers mis à la disposition du secteur privé pour les travaux de rénovation.

LES HABITATIONS INDUSTRIALISÉES

Au Canada, les habitations industrialisées ont apporté une contribution valable au parc résidentiel et elles sont habituellement moins onéreuses que la construction de type classique. Toutefois, l'industrie a eu de la difficulté à étendre sa clientèle, à obtenir des conditions financières comparables à celles qui ont cours pour les habitations classiques et à faire approuver par les municipalités l'aménagement de parcs de maisons mobiles.

Les gouvernements devraient aider l'industrie en examinant les possibilités d'améliorer les conditions financières et les garanties hypothécaires pour les maisons mobiles. Deux des possibilités qu'il faudrait étudier sont l'assurance hypothèque mobilière (que l'on peut se procurer seulement en Alberta pour le moment) et l'assurance pour les parcs de maisons mobiles (qui n'existe pas actuellement au Canada). La constitution d'une base de données statistiques et l'examen des règlements municipaux régissant actuellement les aménagements de maisons mobiles sont d'autres secteurs où les gouvernements pourraient apporter leur contribution à l'industrie.

Les gouvernements devraient également aider l'industrie à développer les marchés de l'exportation. Il faudrait étudier attentivement les occasions offertes sur le marché international de façon à tirer le meilleur parti possible des techniques et des connaissances de l'industrie et des matières premières du Canada.

LE PROCESSUS D'APPROBATION

Le processus d'approbation est complexe et long et, par conséquent, il contribue pour une bonne part à faire augmenter le coût de la construction résidentielle. En outre, dans certains cas, les règlements relatifs à la conception et au zonage empêchent l'industrie de construire des maisons de façon rentable et innovatrice. L'augmentation des frais qui découle du processus d'approbation et des règlements tend à faire diminuer la construction résidentielle lorsque la demande est faible, mais, lorsque le marché est stable, cette augmentation est transmise au consommateur. Il faudrait encourager les administrations municipales à réviser leurs processus d'approbation et leurs règlements relatifs au zonage et à la conception de façon à réduire les frais qu'ils entraînent pour l'industrie de la construction résidentielle et pour le consommateur.

On comprend le désir des administrations municipales de protéger les normes locales. Toutefois, en règle générale, il faudrait restreindre les processus d'approbation et les règlements qui régissent l'industrie de l'habitation à ceux qui sont essentiels à la protection des intérêts fondamentaux du public, comme la santé et la sécurité.

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES MINISTRES DE L'HABITATION

Il est recommandé que les ministres de l'Habitation appuient le présent rapport et, plus particulièrement, les propositions suivantes :

1. Que les gouvernements s'engagent à adopter des politiques stables et à long terme dans les secteurs qui touchent l'industrie de la construction résidentielle et à réduire au minimum les programmes de dépenses pour la stimulation du marché.

2. Que les ministres de l'Habitation proposent aux ministres des Finances d'effectuer un révision complète de l'imposition des investissements locatifs, de façon à rendre cette forme de fiscalité plus neutre et plus équitable.

3. Que l'on demande au gouvernement fédéral de considérer comme prioritaire le dépôt des modifications déjà proposées à la Loi sur l'intérêt (projet de loi C-36) et son adoption rapide.

4. Que le gouvernement fédéral poursuive son rôle dans le secteur de l'assurance hypothèque et fasse en sorte qu'il y ait recouvrement total des frais pour les nouvelles assurances hypothèques souscrites.

5. Que le Programme de protection des taux hypothécaires soit examiné avec le secteur privé et les provinces afin de veiller à ce qu'il convienne au marché qu'il dessert et soit viable à long terme.

6. Que les gouvernements encouragent l'industrie de la rénovation résidentielle à adopter ses propres règlements et à améliorer sa capacité d'affaires et qu'ils apportent leur aide à cet égard grâce à des programmes d'éducation des consommateurs et de l'industrie ainsi qu'à des programmes de recherche.

7. Que les gouvernements aident l'industrie de l'habitation industrialisée en étudiant les possibilités d'exportation et les possibilités d'amélioration des conditions financières et des garanties hypothécaires pour les maisons mobiles.

8. Que l'on incite les administrations municipales à étudier leurs processus d'approbation et leurs règlements afin de réduire les frais qu'ils entraînent pour l'industrie de la construction résidentielle et le consommateur tout en veillant à ce que les intérêts essentiels du public, comme la santé et la sécurité, soient protégés.

APERÇU GÉNÉRAL DES QUESTIONS RELATIVES AU LOGEMENT DU MARCHÉ

INTRODUCTION

La participation des gouvernements au secteur du logement du marché s'est révélée une question importante au cours des dernières années. Certains éléments remettent en question la nécessité d'une intervention gouvernementale importante dans le secteur du logement du marché, en particulier la baisse prévue de la demande, une forte réserve de fonds hypothécaires et des ressources gouvernementales très restreintes, associées à des améliorations considérables dans la qualité du parc immobilier existant.

Récemment, le débat a porté surtout sur la nécessité d'accroître la stabilité des politiques monétaires et financières et de réduire la réglementation gouvernementale, ce qui aiderait à créer un climat d'investissement à long terme favorable pour le logement du marché. L'industrie de l'habitation favorise une intervention réduite plutôt qu'une intervention accrue des gouvernements; ceux-ci sont de plus en plus considérés comme des intermédiaires qui aident le marché privé de l'habitation à fonctionner efficacement, plutôt que comme des participants actifs.

Dans le présent document, nous examinerons les principales questions relatives à la participation des gouvernements dans le secteur du logement du marché et nous formulerons des propositions sur les questions qui formeront la base des rapports des gouvernements avec l'industrie de la construction résidentielle à l'avenir.

PRINCIPES

Pour être efficaces, les relations entre les gouvernements et l'industrie de la construction résidentielle doivent être fondées sur des principes mutuellement acceptés. Ces principes doivent donner le ton à la collaboration et déterminer les rôles généraux que chaque partie doit jouer.

En ce qui concerne le logement du marché, le rôle principal du gouvernement devrait être de contribuer à la création d'un climat économique stable qui encourage les investissements à long terme dans le secteur de l'habitation. La principale tâche de l'industrie de la construction résidentielle consiste à construire assez de maisons, de façon efficace, afin de satisfaire à la grande majorité des besoins de la nation.

Pour que chaque partie remplisse bien son rôle, il est essentiel que les gouvernements s'engagent à adopter des politiques stables, ce qui comprend une responsabilité financière pour toutes les dépenses touchant le logement du marché. La stabilité encourage les investissements, car le secteur privé peut alors évaluer le risque sans avoir à se préoccuper que des modifications soudaines puissent être apportées aux politiques et aux règlements, changeant ainsi la nature du risque rétroactivement.

Dans le cas où la situation change sensiblement, les gouvernements devraient consulter l'industrie avant de modifier fondamentalement leurs politiques d'habitation. Ainsi, chaque partie pourrait comprendre et examiner la position de l'autre avant que les modifications ne soient apportées. Une collaboration et une consultation de ce genre aideraient les deux parties à jouer leur rôle et contribueraient également à créer un marché de l'habitation plus efficace.

Dans ce cadre de consultation et de collaboration, les gouvernements doivent veiller à ce que l'intérêt public soit protégé par des règlements appropriés. Toutefois, ces règlements devraient se restreindre à la protection de l'intérêt public. En effet, la surabondance de règlements fait augmenter le coût de la construction d'habitations et diminue l'efficacité du marché de l'habitation. Il faudrait établir l'équilibre entre la protection de l'intérêt public et la surabondance de réglements onéreux en consultant l'industrie de la construction résidentielle.

Un élément clé de la réglementation est la politique fiscale. Une fiscalité qui encourage les investissements à long terme dans le secteur de l'habitation et qui est équitable permettra à l'industrie d'attirer suffisamment de capitaux. Si ce genre de règlements n'existe pas, l'investissement dans le secteur de l'habitation ne sera pas suffisant et l'on demandera aux gouvernements d'adopter des mesures d'incitation à court terme. Il y va de l'intérêt tant de l'industrie que des gouvernements d'échapper à ce cycle de pénuries suivies d'incitations gouvernementales et d'une production accélérée.

Outre qu'ils doivent susciter un climat d'investissement favorable, les gouvernements doivent également aider l'industrie de l'habitation grâce à de la recherche et à des analyses du marché. La taille des gouvernements et leurs ressources entraînent dans ce secteur des économies de marché qui permettent de circonscrire les possibilités du marché, grâce à des recherches que les diverses sociétés du secteur privé ne peuvent pas effectuer elle-mêmes. L'accès à de bonnes données de recherche améliorera la planification du secteur privé et contribuera à perfectionner les techniques de la construction, ce qui entraînera une efficacité accrue dans le secteur de l'habitation.

Par conséquent, en ce qui concerne le logement du marché, les gouvernements devraient adopter des principes qui permettent d'améliorer autant que possible l'efficacité du secteur privé. Il faudrait tenter tout particulièrement de diminuer l'incertitude en adoptant des politiques à long terme et de créer un climat d'investissement stable.

LES PROGRAMMES DE DÉPENSES POUR LA STIMULATION DU MARCHÉ

La construction résidentielle a un effet de multiplicateur important et réagit rapidement à l'investissement. Par conséquent, les gouvernements ont utilisé ce secteur pour fournir une stimulation anticyclique par l'adoption de programmes à court terme visant à encourager l'achat de maisons et la construction de logements locatifs.

Ces programmes ont suscité des activités et créé des emplois. Toutefois, dans la plupart des cas, les répercussions nettes à long terme ont été minimes. La consommation et la production ont augmenté pendant la durée des programmes mais ont diminué par la suite. Le Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété (PCEAP) est un bon exemple de cette conséquence. En effet, les mises en chantier ont presque triplé dans les dix mois qui ont suivi l'entrée en vigueur du PCEAP en juin 1982 mais ont rapidement diminué après son annulation en mai 1983. Les conditions économiques ont également contribué à cette baisse, mais il ne fait aucun doute que le PCEAP a influencé beaucoup d'acheteurs à acheter plus tôt qu'ils ne l'avaient prévu, ce qui a contribué à la baisse importante des ventes et des mises en chantier qui a suivi l'annulation du programme. Une situation semblable s'est produite avec l'adoption des dispositions relatives aux immeubles résidentiels à logements multiples qui faisaient l'objet d'un renouvellement annuel. Chaque fois qu'il semblait peu probable qu'il y ait un renouvellement, les mises en chantier augmentaient, mais elles diminuaient lorsque le renouvellement était annoncé.

Compte tenu de la baisse de la demande d'habitations prévue jusqu'à la fin des années 80, la stimulation économique pouvant découler des programmes touchant l'habitation est beaucoup moins grande qu'elle ne l'était dans les années 70 et le début des années 80. En outre, l'augmentation nette des activités découlant des programmes de stimulation semble être restreinte; elle contribue davantage à accentuer les hauts et les bas du cycle de la construction qu'à accroître les activités totales pendant tout le cycle.

L'industrie de l'habitation n'a pas été sans remarquer les effets des programmes de dépenses pour la stimulation du marché. Voici se qu'en disait John Sandusky, l'ancien président de l'Association canadienne des constructeurs d'habitation :

> (traduction)
> "... plus souvent qu'autrement, l'intervention gouvernementale a été défavorable à l'industrie, à l'économie et au public. On utilise trop facilement la construction résidentielle comme levier pour stimuler l'économie. Les programmes de stimulation peuvent avoir des effets bénéfiques à court terme, mais il arrive souvent que l'on n'a pas bien étudié leurs répercussions à long terme. Leur annulation cause souvent des problèmes graves à l'industrie.
>
> Si nous devons participer à la révision et encourager les gouvernements à collaborer avec l'industrie à l'élaboration de politiques et de programmes nationaux à long terme dans le secteur de l'habitation, nous devons préciser dès le départ que nous ne sommes pas disposés à accepter, sans critiques, des programmes comme celui des immeubles résidentiels à logements multiples et les subventions dans le cadre du Régime canadien de construction de logements locatifs (RCCLL). Outre que ces programmes de stimulation vont inévitablement à l'encontre des intérêts à long terme de l'industrie, ils contribuent également à miner notre économie nationale[1]."

Les gouvernements doivent respecter cette position. Ils devraient éviter de mettre sur pied des programmes de dépenses pour la stimulation du marché qui faussent le marché privé.

---

[1] J.B. Sandusky, Change and Opportunity: A New Future for the Home Building Industry, novembre 1984.

LE LOGEMENT LOCATIF ET L'IMPÔT

La question de l'imposition dans le secteur du logement locatif a resurgit à la fin du RCCLL et quand les gouvernements ont reconnu les problèmes que suscitaient d'autres programmes dans ce secteur. Depuis 1972, lorsqu'on a sensiblement modifié le traitement fiscal des investissements dans le secteur locatif, celui-ci a fait l'objet d'une série de programmes et de règlements intermittents et déstabilisants, comme les IRLM, le PALL, le RCCLL et de nombreux programmes provinciaux. En conséquence, la structure du marché a changé, en ce sens qu'il a été dominé par des décisions qui visaient à tirer parti d'avantages existants ou d'avantages additionnels envisagés, plutôt que d'être fondé sur les principes essentiels du logement locatif en tant qu'investissement à long terme. La situation était davantage compliquée par la façon dont les promoteurs concevaient le contrôle des loyers, par les règlements relatifs aux propriétaires et aux locataires et par les procédures d'approbation et les normes de conception des municipalités.

Tous ces facteurs ont contribué à faire en sorte que l'on ne considère pas le logement locatif comme un investissement intéressant. On pourrait modifier cette façon de voir en rendant le traitement fiscal du logement locatif plus neutre et plus équitable. Dans un rapport rédigé par Thorne Riddell sur cette question, on conclut (traduction) "... qu'il ne faudrait pas restreindre au montant du revenu net de loyer la réclamation de la déduction pour amortissement" car "... sauf pour ce qui est de la perte dans une exploitation agricole, les pertes provenant d'une entreprise donnée ou d'un investissement peuvent être déduites du revenu de toutes les autres activités commerciales." On y recommande également que le report de la récupération des gains en capital sur la vente d'un logement locatif devrait être permis tant que le produit de la vente est utilisé pour acheter un nouvel immeuble dans la même catégorie d'amortissement. Ce changement est recommandé parce que :

> "... le fait de donner aux immeubles locatifs coûtant plus de 500 000 $ un traitement fiscal différent de celui qui est accordé aux autres immeubles ou aux autres biens amortissables semble constituer un parti pris économique inadéquat contre ce genre d'immeuble et pourrait, à tort, faire perdre des investissements dans le secteur des immeubles locatifs."

La mise en oeuvre de ces modifications aiderait à redonner aux logements locatifs un statut de bon investissement à long terme. Toutefois, l'effet de levier reste la contribution la plus importante au rendement des investissements locatifs. L'amélioration de la situation à cet égard pourrait provenir de taux d'intérêt plus bas (ou de la possibilité de se procurer un prêt hypothécaire à un taux réel) qui permettraient initialement des coefficients plus élevés entre le prêt et la valeur, de même que de meilleures conditions économiques qui pourraient accroître plus rapidement les taux d'appréciation du capital.

Les espoirs des investisseurs concernant les tendances économiques futures jouent un rôle important dans leurs décisions d'investir à long terme, comme dans le cas de l'immobilier. Un engagement de la part des gouvernements à adopter des politiques à long terme concernant les investissements immobiliers, et une stabilité économique en général amélioreraient ces espoirs.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN MATIÈRE D'ASSURANCE HYPOTHÈQUE

L'accessibilité de l'assurance hypothèque de la SCHL a aidé beaucoup d'acheteurs et de constructeurs résidentiels à obtenir des hypothèques à haut rendement. Cet aspect a été particulièrement important dans les régions du pays où le secteur privé n'offre pas d'assurance hypothèque. Cependant, le fonds d'assurance hypothécaire connaît un déficit actuariel important (peut-être plus de 700 millions de dollars) et il faudrait donner à l'assurance hypothèque une base financière solide.

De récentes augmentations apportées à la structure des primes de la SCHL visent à permettre un recouvrement total des frais pour les nouvelles assurances souscrites. On espère que ces modifications aboliront la nécessité des subventions venant des recettes générales et accroîtront également les possibilités de concurrence dans le secteur privé.

Les nouvelles villes à industrie unique restent une question difficile pour l'assurance hypothèque. Il est important que les citoyens de toutes les régions du pays aient accès à une assurance hypothèque assortie de conditions semblables, mais il faut que la réserve provenant des primes soit suffisante pour couvrir les risques anticipés. Dans le cas des villes du secteur primaire, pour couvrir le risque anticipé, il faudrait soit demander des primes très élevées (c'est-à-dire proportionnelles au risque accru que comportent les nouvelles villes à industrie unique), soit rajuster la structure nationale des primes pour tenir compte de ce risque, soit incorporer le coût de ce risque

accru dans les frais d'aménagement de ces nouvelles villes. Dans ce dernier cas, la prime additionnelle serait payée par la compagnie ou par le ou les gouvernements participant à l'aménagement, de façon que les résidents paient les mêmes primes que dans le reste du pays.

L'accès à une assurance hypothèque à des taux raisonnables est essentiel à la bonne exploitation du marché de l'habitation. Toutefois, le fonds d'assurance hypothécaire doit être exploité selon la base du recouvrement total des frais afin que le secteur privé puisse entrer en concurrence de façon équitable pour offrir ce genre d'assurance. Il est nécessaire que la SCHL continue à offrir de l'assurance hypothèque dans les régions éloignées, mais il faut que le coût additionnel découlant du risque de ce genre d'assurance soit intégré dans la structure globale des primes ou incorporé dans les frais d'aménagement de chaque ville.

Selon le Manitoba, une façon possible de souscrire de nouvelles assurances hypothèques tout en offrant, à des taux raisonnables, l'assurance dans les endroits ou les risques sont élevés serait de répartir le marché de l'assurance hypothèque en deux groupes. L'un d'entre eux comprendrait l'assurance comportant un risque normal qui produirait un profit. Ce profit serait utilisé pour couvrir les pertes subies par l'autre groupe dont les risques sont plus élevés.

LES INSTRUMENTS DE PRÊTS HYPOTHÉCAIRES

Des améliorations importantes ont été apportées aux prêts hypothécaires au cours des dix dernières années. Il existe maintenant toute une gamme d'instruments hypothécaires et il y a suffisamment de fonds disponibles. Toutefois, il pourrait y avoir plus de variété afin d'aider le secteur privé à faire face plus efficacement à toute une gamme de conditions économiques et de conditions touchant le marché de l'habitation. En outre, il faut améliorer la protection du consommateur.

Plus particulièrement, il faudrait présenter de nouveau les modifications à la Loi sur l'intérêt proposées dans le projet de loi C-36 et les adopter rapidement de façon à offrir de nombreuses possibilités d'élargir le marché hypothécaire. Les premières modifications proposées clarifieraient la situation légale des hypothèques à taux variable qui sont déjà offertes et les rendraient probablement plus accessibles. On pourrait également offrir des hypothèques à principal indexé, car les modifications permettraient de faire la distinction entre les portions réelle et inflationniste des taux d'intérêt.

Les changements proposés permettraient également d'offrir une hypothèque de plus de cinq ans. Afin d'amasser des fonds pour ces hypothèques de plus longue durée, on pourrait offrir des valeurs mobilières, disons de dix ans, qui pourraient être vendues aux investisseurs. Après l'adoption des modifications à la Loi sur l'intérêt, il serait possible d'élargir ce marché d'une façon semblable à celui des deuxièmes hypothèques aux États-Unis.

Dans tous les cas mentionnés ci-dessus, le secteur privé pourrait donner son opinion sur les instruments et les adopter au besoin.

Les modifications proposées offriraient plus de protection aux consommateurs. Il serait obligatoire de divulguer toutes les conditions d'une hypothèque et de prévoir une surcharge de paiement anticipé prévisible et juste. Ces modifications aident le consommateur, mais également le prêteur, en fixant des règles communes qui guideront toutes les activités des prêts hypothécaires.

LA RÉNOVATION

La baisse des activités de la construction résidentielle traditionnelle a suscité la mise en valeur d'autres marchés par l'industrie de la construction. La rénovation est un exemple de ces autres marchés. La proportion des dépenses nationales en construction attribuée à la rénovation (réparations, altérations, améliorations et conversions) a augmenté de 30 p. 100, dans la première moitiée des annnées 70, à plus de 40 p. 100, dans les années allant de 1980 à 1984. Un certain nombre de facteurs a contribué à cette augmentation, y compris une baisse dans la construction de nouvelles maisons provoquée par la conjoncture économique, la rentabilité de la rénovation par comparaison à l'achat d'une maison plus récente et le vieillissement du parc immobilier.

Le nombre des rénovations augmente, mais le marché et l'industrie n'ont pas encore atteint leur maturité. L'industrie doit, par le biais du renforcement de ses associations, d'une formation distincte et de l'application de ses propres règlements, améliorer les normes des travaux de rénovation. Les gouvernements, pour leur part, doivent étudier les possibilités du marché de la rénovation et, peut-être, aider à la mise en valeur des techniques de rénovation. Ils doivent également jouer un rôle de réglementation. Il faudrait établir des normes flexibles qui protègent la sécurité publique, mais qui permettent également d'entreprendre des activités de rénovation rentables.

Rien ne semble justifier l'octroi par les gouvernements de subventions directes touchant les activités de rénovation sans en fixer les groupes cibles. Toutefois, il peut être souhaitable d'accorder des subventions à la rénovation pour régler certains problèmes de logements sociaux, et il peut s'avérer nécessaire que les gouvernements prennent certaines mesures dans ce domaine, comme la réassurance, afin de faire en sorte qu'il y ait des fonds suffisants à des conditions raisonnables pour les activités de rénovation.

LES HABITATIONS INDUSTRIALISÉES

Le secteur de l'habitation industrialisée doit être mis en valeur au Canada si l'on veut que cette activité prenne autant d'importance qu'elle en a dans d'autres administrations. Par exemple, en 1984 aux États-Unis, les maisons industrialisées comprenaient quelque 50 p. 100 des mises en chantier totales; au Japon, ce pourcentage s'élevait à 15 p. 100, tandis qu'au Canada il n'a été que de 3 p. 100 au cours des dernières années. En outre, la gamme de produits manufacturés dans les autres administrations est beaucoup plus grande qu'au Canada. Les subdivisions d'habitations industrialisées et les parcs de maisons mobiles attrayants sont très courants aux États-Unis, mais demeurent relativement rares au Canada.

Il ne fait aucun doute que les produits manufacturés par l'industrie canadienne sont de bonne qualité et que leur coût est avantageux par comparaison à la construction de type classique. Toutefois, l'industrie connaît des problèmes graves, y compris l'image négative que l'on a des maisons mobiles dans beaucoup de régions du pays, le zonage restrictif des municipalités et les dispositions législatives qui découlent de cette image ainsi que les conditions défavorables de financement et d'assurance hypothèque par rapport à celles de la construction de type classique et le manque de techniques de commercialisation.

Comme l'industrie des habitations industrialisées peut permettre aux personnes à revenu moyen de se procurer une maison à un coût abordable, il serait souhaitable de mettre cette industrie en valeur. Les gouvernements pourraient apporter une aide à cet égard en examinant les possibilités d'améliorer le financement et la garantie d'assurance. Pour ce faire, on pourrait étudier deux domaines, soit l'assurance hypothèque mobilière (actuellement offerte en Alberta) et l'assurance pour les parcs de maisons

mobiles (qui n'existe pas actuellement au Canada). Les gouvernements pourraient également aider à établir une base de données pour les habitations industrialisées. Seule la Colombie-Britannique, qui a mis sur pied un registre des maisons mobiles en 1978, possède actuellement de tels renseignements.

Il faudrait également étudier les dispositions législatives limitant les parcs de maisons mobiles. Toutefois, l'élément le plus important pour faire annuler ces dispositions législatives serait de faire changer l'idée négative que l'on se fait des parcs de maisons mobiles. À cet égard, l'industrie pourrait faire avancer considérablement sa cause en multipliant ses efforts pour renseigner les conseils municipaux sur les aménagements attrayants de maisons mobiles qui existent au Canada et aux États-Unis.

Le marché de l'exportation offre également des possibilités à l'industrie de l'habitation industrialisée. Les avantages de cette industrie consistent en une compétence technologique, des matières premières en abondance, et une main d'oeuvre qualifiée. Pour déterminer comment ces avantages pourraient attirer des commandes de l'étranger, il faudrait examiner attentivement les exigences des autres pays.

LES PROCESSUS DE RÈGLEMENTATION ET D'APPROBATION DES ADMINISTRATIONS LOCALES

Au cours des deux dernières décennies, pour relever les défis d'une croissance urbaine rapide, les administrations locales ont adopté des règlements et des processus d'approbation très complexes. Les objectifs déclarés de ces processus ont habituellement trait à la santé et à la sécurité ainsi qu'à la protection des normes locales. Toutefois, ils ont comme effets complémentaires de restreindre l'adoption de conceptions innovatrices et de nouvelles techniques.

La longueur des processus d'approbation augmente les frais de mise en valeur, ce qui tend à faire baisser la construction résidentielle lorsque la demande est faible et à transmettre ces frais aux consommateurs lorsque les marchés sont stables. Les normes complexes de conception font considérablement augmenter les frais, au nom d'améliorations esthétiques marginales.

Les administrations locales ont souvent utilisé leur pouvoir de zonage pour perpétuer des modes d'utilisation inefficaces, comme les grands terrains pour les habitations unifamiliales alors que la taille des familles diminue. On continue à utiliser le zonage pour restreindre la densité des villes, ce qui encourage l'expansion onéreuse des banlieues.

Les codes de la construction, les règlements relatifs à la prévention des incendies et les normes de prestation des services sont souvent le reflet d'anciennes techniques et ne tiennent pas suffisamment compte des innovations ou des méthodes moins onéreuses. Il faudrait encourager les administrations municipales à réviser leurs processus d'approbation et leurs règlements en vue de faire diminuer les frais qu'ils entraînent pour l'industrie de la construction résidentielle et pour les consommateurs.

CONCLUSION

Dans le secteur des activités du logement du marché, les gouvernements devraient être des intermédiaires plutôt que des participants. La situation actuelle et les ressources disponibles plaident contre une intervention de grande envergure. Les gouvernements doivent s'engager à adopter des politiques stables afin que le secteur privé puisse prendre des décisions d'investissement en se fiant sur le fait que les règles ne seront pas changées soudainement et sans consultation antérieure. Les règlements concernant la construction résidentielle, la rénovation et les investissements immobiliers doivent être équitables pour l'industrie tout en protégeant l'intérêt public. Il faudrait reconnaître que les gouvernements et l'industrie peuvent exercer leur rôle respectif de façon complémentaire, car les deux parties souhaitent que le secteur de l'habitation soit rentable. C'est grâce à la collaboration et à la compréhension des problèmes de l'autre partie que l'on pourra atteindre cet objectif.